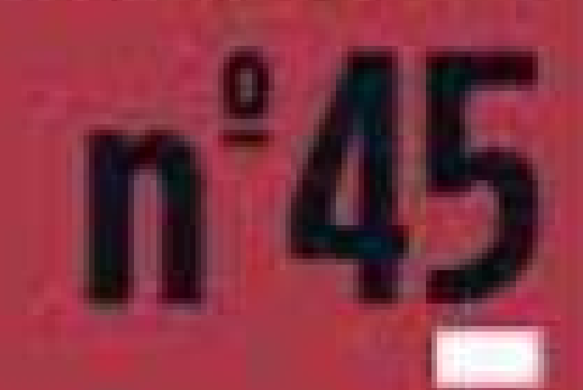
revista española de

desarrollo y cooperación



LA COOPERACIÓN EUROPEA Y EL PAPEL DEL VOLUNTARIADO INTERNACIONAL

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

revista española de
desarrollo y cooperación

nº 45

Julio-diciembre de 2019

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

revista española de
desarrollo y cooperación

Número coordinado por:
Ana Rosa Alcalde

Sumario



Julio-diciembre de 2019

OTROS TEMAS

SECCIONES FIJAS

RESEÑAS

La acción humanitaria de la Unión Europea y la incorporación del voluntariado: una perspectiva histórica

The humanitarian action of the European Union and the incorporation of volunteering: a historical perspective

FRANCISCO REY MARCOS*



PALABRAS CLAVE
Acción humanitaria; Crisis humanitarias; Voluntariado; Unión Europea; Comisión Europea; DG ECHO.

RESUMEN El artículo analiza la evolución de la acción humanitaria de la Unión Europea profundizando en cómo se ha incorporado el voluntariado. De un modo crítico plantea algunos de los debates al respecto viendo los pros y los contras.

KEYWORDS
Humanitarian action; Humanitarian crises; Volunteering; European Union; European Commission; DG ECHO.

ABSTRACT The article analyzes the evolution of the humanitarian action of the European Union, deepening how volunteering has been incorporated. Critically, it raises some of the debates in this regard, seeing the pros and cons.

MOTS CLÉS
Action humanitaire; Crises humanitaires; Volontariat; Union européenne; Commission européenne; DG ECHO.

RÉSUMÉ L'article analyse l'évolution de l'action humanitaire de l'Union européenne et approfondit l'intégration du volontariat. De manière critique, il soulève une partie des débats à cet égard, considérant les avantages et les inconvénients.

* **Francisco Rey Marcos** es codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

Introducción

La inclusión en el Tratado de Lisboa en el año 2007 de una alusión específica a la creación de un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria (EVHAC, por sus siglas en inglés) supuso una sorpresa en el ámbito humanitario y de cooperación que generó cierto debate y oposición. Afortunadamente, este debate ha ido haciendo que aquella iniciativa se fuera reconduciendo hacia posiciones bastante razonables que están aprovechando el potencial del voluntariado en la cooperación internacional. El artículo analiza brevemente la evolución de la acción humanitaria (AH) de la Unión Europea (UE) en general y de la Comisión Europea (CE) en particular, insertando en ella el rol del voluntariado.

Origen y evolución de la acción humanitaria de la Unión Europea: algunos hitos

Los orígenes de la ayuda de emergencia de la Comunidad Europea se remontan, prácticamente, a la propia creación de la Comunidad Económica Europea en 1957, pero no es hasta 1992 con la creación de ECHO (Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea) que la Comunidad se dota de un instrumento específico para hacer frente a las crisis humanitarias. No es, por supuesto, casual este surgimiento que trata de adecuar la maquinaria de la Comisión a nuevos retos y problemas: aumento de emergencias complejas, crisis en los Balcanes, agravamiento de la situación en Los Grandes Lagos, desastres derivados del cambio climático, etc. Con la aprobación del Reglamento de ayuda humanitaria en 1996[1], se consolida esta acción humanitaria de la Comunidad y se la dota de la base jurídica adecuada. De este modo la Comisión Europea ha contado desde 1992 con un instrumento ágil y eficaz para responder a los desastres naturales y los conflictos armados y otras situaciones similares.

La creación de ECHO supuso un importante punto de inflexión en la capacidad de la Comunidad Europea para responder a emergencias, conflictos y desastres de todo tipo. Hasta aquel entonces, la dispersión de líneas presupuestaria y la falta de adecuación a las necesidades de este tipo de situaciones, en términos de rapidez, capacidad logística o recursos humanos especializados, lastraba la respuesta comunitaria y reducía enormemente su eficacia. Pero si estos hubieran podido ser buenos motivos para la creación de ECHO, las razones reales para su puesta en marcha fueron otras, y es bien sabido que fue la sangrienta guerra que se desarrollaba en la antigua Yugoslavia, a las mismas fronteras de la Comunidad de la época, la que impulsó la creación de un organismo especializado en ayuda

1 Reglamento (CE) nº 1257/96.

humanitaria[2]. Desacuerdos políticos entre los Estados miembros, falta de voluntad para intervenir con decisión en la arena militar, e incluso en materia económica en las primeras fases de aquel conflicto, llevaron a los responsables europeos a intentar "salvar" la cara y recurrir a lo humanitario como una especie de diplomacia sustitutoria ante las presiones de los ciudadanos.

En cualquier caso, la creación de un instrumento especializado en ayuda humanitaria dentro de la Comisión Europea supuso una medida importantísima y su pertinencia ha venido a ser demostrada por la historia posterior. En efecto, durante estos años ECHO ha contribuido a paliar las necesidades básicas de numerosos afectados por emergencias y desastres, y se ha convertido en uno de los referentes más positivos y menos cuestionados de la acción exterior comunitaria, contribuyendo además a una positiva imagen de Europa y de su "visibilidad" externa (Rey Marcos, 2006).

Curiosamente, la base jurídica del trabajo de ECHO no se concretó hasta el año 1996, cuatro años más tarde de su creación, con la aprobación del Reglamento 1275/1996 relativo a la ayuda humanitaria que fija los objetivos, principios, medios y modalidades de la ayuda y consolida algunos de los modos de actuación que ECHO había tenido desde su inicio. El Reglamento, que fue muy bien aceptado en el sector humanitario, pone énfasis en algunos principios esenciales de la ayuda humanitaria, como el concebirla como un derecho de las víctimas o el recalcar la neutralidad, la imparcialidad y la no discriminación como valores fundamentales a respetar. Al mismo tiempo, se expresa el compromiso con la independencia de las ONG y el respeto a sus modos de actuar y la no condicionalidad de la ayuda por motivos políticos. Por último, el Reglamento recoge una visión de lo humanitario más allá de la puramente emergencista, planteando la actuación en crisis de larga duración y las tareas de prevención, preparación y mitigación previas a los desastres, y las de rehabilitación inmediatamente posterior a ellos, dentro del alcance del Reglamento. Recordemos que, a diferencia de la política de desarrollo que formaba parte de los tratados desde 1992, no había alusión a la ayuda humanitaria en los mismos, por lo que el Reglamento era en aquellos años la norma de más alto rango en la materia (Rey Marcos, 2011).

Tras el Reglamento, el trabajo humanitario de la UE se consolidó en el año 2007 con su inclusión como política comunitaria en el artículo 214 del Tratado de Lisboa que incorpora, por vez primera en los tratados, la ayuda humanitaria, y que incluye la creación del Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria (actualmente iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE) de la que hablaremos posteriormente. El Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria aprobado en 2008, especifica aún más claramente que "el objetivo de la ayuda humanitaria de la UE es proporcionar una respuesta de emergencia basada en las necesidades y encaminada a salvar vidas,

2 En numerosas ocasiones, el que fuera en esa época comisario europeo impulsor de la creación de ECHO, tristemente fallecido, Manuel Marín, y el primer director de ese organismo, Santiago Gómez Reino, han enfatizado esas razones.

evitar o aliviar el sufrimiento humano y salvaguardar la dignidad humana donde quiera que surja la necesidad si los gobiernos y los agentes locales se encuentran excedidos, son incapaces de actuar o no están dispuestos a hacerlo"[3].

Desde su creación, ECHO (Actualmente DG-ECHO) ha sido un departamento original dentro del entramado comunitario, lo que le ha tenido muchas ventajas, pero le ha generado también algunas desconfianzas o recelos dentro de otros servicios de la Comisión. Lejos quedan ya los años en que ECHO dependía de la comisaria de Ayuda Humanitaria, Pesca y Derechos de los Consumidores, y su paso a depender en diversas épocas de ayuda humanitaria (AH) o de Comisarios de Desarrollo y AH, ha ido contribuyendo a mejorar su coherencia, complementariedad y coordinación con el resto de los servicios de la Comisión. El hecho de no estar bajo la dependencia de Europeaid y el resto de las unidades de desarrollo, y los procedimientos y culturas organizativas diferentes a otros servicios, han condicionado mucho el trabajo en cuestiones como la llamada VARD (Vinculación ayuda, rehabilitación, desarrollo), el llamado actualmente "Triple nexo: humanitario, paz, desarrollo", que pese a haber avanzado en posiciones teóricas, dista mucho de ser una realidad práctica. Pero ha permitido a ECHO mantener bastante independencia para poder actuar en la mayor parte de ocasiones con respeto a los principios humanitarios. La llamada crisis de refugiados en Europa desde el año 2015, sin embargo, ha tenido efectos devastadores en muchas políticas europeas y en la acción humanitaria. El papel de la UE en la atención y acogida a personas refugiadas y solicitantes de asilo es manifiestamente criticable, no alcanzándose en casi ningún país las exiguas cuotas pactadas en diversos Consejos Europeos, e incumpliéndose los instrumentos de protección internacional firmados por los Estados miembros. De esta manera, los pilares éticos, morales y jurídicos que han sustentado la UE desde su origen se han quebrado y con ello, parte de la credibilidad de la propia Unión en una materia en la que se situaba a la vanguardia mundial: la acción humanitaria. Dicha acción humanitaria y el trabajo de ECHO, que había conseguido durante toda su historia previa mantener un nivel de independencia importante, al margen de otras políticas europeas en materia de seguridad o de la propia PESC (Política Exterior y de Seguridad Común), se ha visto afectada por esta crisis. Y esto ha puesto en cuestión, igualmente, las bases que la sustentaban, erosionando la imagen y la eficacia de la acción humanitaria de la Comisión Europea en un terreno inédito, el territorio de la propia UE (Langa Herrero y Rey Marcos, 2016).

La protección civil constituye, desde 2010, la segunda vertiente del trabajo de ECHO que se destina a paliar los efectos de un desastre dentro del territorio de la UE, pero la ayuda debe ser solicitada por los Estados miembros afectados y las operaciones se llevan a cabo en sintonía con los principios humanitarios. En comparación con la

3 Es importante destacar que el Consenso compromete tanto a la Comisión Europea como a los Estados miembros.

ayuda humanitaria, constituye una pequeña porción del presupuesto de ECHO, ya que según el plan de trabajo 2014-2020 ECHO prevé destinar unos 368,4 millones de euros a protección civil, lo que significa un 5% del total (IECAH, 2018).

Como donante, ECHO tiene varias funciones. Toma decisiones de financiación anuales y decisiones *ad hoc* que, por situaciones de emergencia, deban considerarse. Además, desarrolla las directrices políticas para la ejecución de actividades en el terreno y apoya las políticas globales y de mejora de la capacidad de respuesta frente a las crisis humanitarias. Otro de los grandes elementos diferenciales de ECHO respecto a otras políticas de la Comisión es que la mayor parte de los proyectos u operaciones se realizan a través de sus socios y no de modo directo por los servicios de la Comisión. Algo más del 50% de los fondos se gestionan, de media, por las ONG europeas, un poco más del 40% por los organismos de la ONU y el resto por otras entidades como el Movimiento de la Cruz Roja y Media Luna Roja (FICR y CICR). El Contrato Marco de Asociación que rige las relaciones de ECHO con sus socios es un referente en esta concepción de la relación de "socios" y no de la clásica relación entre el financiador y la agencia financiada. A lo largo de los años si sumamos la financiación de la Comisión Europea a través de ECHO y la de los Estados miembros, la UE es el primer donante mundial de ayuda humanitaria[4].

El voluntariado en la acción humanitaria europea: el triunfo del sentido común frente a las ocurrencias políticas

Durante el año 2003 cuando se iniciaba la discusión sobre lo que pretendía ser una Constitución para Europa que sustituyera y ampliara los tratados hasta entonces vigentes llamó poderosamente la atención en el sector humanitario y de cooperación en general la inclusión en el artículo III-321(5) relativo a la acción humanitaria del siguiente texto "A fin de establecer un marco para que los jóvenes europeos puedan aportar contribuciones comunes a las acciones de ayuda humanitaria de la Unión, se creará un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria. La legislación europea fijará mediante reglas y procedimientos sus normas de funcionamiento". Conviene recordar que la Constitución pretendía reemplazar los tratados fundacionales de la UE con un solo texto. Se firmó en Roma el 29 de octubre de 2004. Sin embargo, como para entrar en vigor, la Constitución debía ser ratificada por la totalidad de (los entonces) 27 países de la UE (17 la ratificaron) y fue rechazada por referendos nacionales en Francia y los Países Bajos en 2005, la Constitución no fue finalmente adoptada y dio lugar al Tratado de Lisboa, finalmente adoptado en el año 2007 rebajando mucho el alcance que la Constitución pretendía.

4 Para un análisis de las cifras actualizadas de cada año véanse los Informes del IECAH sobre la acción humanitaria internacional española, disponible en http://iecah.org/index.php/informes/3456-informe-2017-2018-la-accion-humanitaria-en-2017-2018-una-accion-multiple-pero-insuficiente

En cualquier caso, los sucesivos borradores de Constitución y el documento final incluían esa alusión al voluntariado en la acción humanitaria que resultaba sorprendente por varios motivos:

- No existía experiencia previa de la UE en esta materia como sí existía en otros ámbitos de la acción voluntaria como el social, el ambiental, entre otros. Únicamente podían citarse como antecedentes el hecho de que algunas organizaciones humanitarias como el Movimiento de la Cruz Roja y Media Luna Roja u otras organizaciones de origen religioso como Cáritas, incorporen el voluntariado en algunas de sus acciones y como uno de sus principios.

- El sector humanitario es, tal vez, uno de los ámbitos de la cooperación internacional más profesionalizado y tecnificado por las exigencias que representa su desempeño en el terreno. A ello hay que sumar que es el ámbito que implica, por definición, mayores amenazas y riesgos para la seguridad y el acceso, lo que desaconseja la movilización de personal voluntario. ¿No hubiera sido más fácil incorporar aspectos de voluntariado en la cooperación para el desarrollo que no implica, de modo tan relevante, esos problemas?

- Partiendo del hecho de que la acción voluntaria, en general, representa algo positivo en el desarrollo social, ¿por qué no incluir referencias al voluntariado en otros apartados de la Constitución como el social, el de la lucha contra la exclusión, el ambiental...? ¿Por qué centrarlo solo en el voluntariado juvenil? ¿Por qué no reconocer de modo genérico el impulso de la acción voluntaria como seña de identidad de la Unión Europea? ¿Por qué incluir una referencia tan exclusiva al voluntariado en la acción humanitaria?

Este tipo de inquietudes se reflejaban en la propia ECHO que, en el año 2005, en pleno proceso de debate sobre la aprobación o no de la Constitución europea en los Estados miembros, encargó una evaluación sobre las implicaciones de esta creación de un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria (*Review Concerning the Establishment of a European Voluntary Humanitarian Aid Corps —EVHA—*[5] *2006*), cuyos resultados se presentaron en marzo de 2006. Las conclusiones y recomendaciones del estudio eran demoledoras y se planteaban dos opciones:

1. No poner en marcha el EVHAC tal y como se proponía en la Constitución.

2. Reconvertir la iniciativa y estudiar una alternativa realista, no centrada solo en la acción humanitaria que permitiera la incorporación del voluntariado a otras tareas mucho más diversas.

5 *Review concerning the establishment of a European Voluntary Humanitarian Aid Corps*, 2006, DG ECHO, disponible en https://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2006/evhac.pdf

El estudio establece algunas comparaciones con los Peace Corps de Estados Unidos y enfatiza las numerosas cautelas que deben tener este tipo de iniciativas.

Evidentemente, estas conclusiones que fueron muy bien acogidas por los trabajadores y trabajadoras humanitarios en general, no lo fueron por los representantes políticos de la Comisión Europea que, aun tomando en consideración algunas de las cuestiones recogidas en el estudio, continuaron con los esfuerzos para poner en marcha lo previsto en el borrador de Constitución. Finalmente, además, aunque la Constitución no fue aprobada, el Tratado de Lisboa recogió con pequeñas modificaciones lo previsto en aquella y el artículo 214.5 dice que "a fin de establecer un marco para que los jóvenes europeos puedan aportar contribuciones comunes a las acciones de ayuda humanitaria de la Unión, se creará un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria. El Parlamento Europeo y el Consejo fijarán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, su estatuto y sus normas de funcionamiento". Ya se sabe que las evaluaciones… suelen servir para poco.

De cualquier forma, al estar incluido en el Tratado de Lisboa, la Comisión Europea tenía la obligación de ver cómo llevar adelante lo previsto en el artículo 214.5 y puso en marcha otras iniciativas ya en el año 2010: un estudio encargado a la Red NOHA de Universidades que tiene en marcha el Máster en acción humanitaria internacional, y un segundo estudio sobre *Review concerning the establishment of a European Voluntary Humanitarian Aid Corps 2010*[6] encargado a una empresa diferente de la anterior y cuyas conclusiones, aun siendo bastante críticas, proponían algunas posibilidades de puesta en marcha que fueron las que finalmente se adoptaron.

Desde entonces, la historia es más conocida y se va a narrar en detalle en las páginas siguientes: la Comisión a través de ECHO puso en marcha proyectos piloto en este sector y, finalmente, amplió la iniciativa modificando su nombre y recogiendo algunas de las recomendaciones de los estudios: cambio de nombre a "iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE", concreción de todos los aspectos logísticos necesarios para el despliegue, requisitos, etc. Todo ello fue puesto en marcha a través de diversos reglamentos:

- Reglamento (UE) nº 375/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de abril de 2014 por el que se crea el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria[7] ("iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE").

- Reglamento de ejecución (UE) nº 1244/2014 de la Comisión de 20 de noviembre de 2014 por el que se establecen las normas de aplicación del Reglamento (UE) no 375/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se crea

6 *Review concerning the establishment of a European Voluntary Humanitarian Aid Corps 2010*, disponible en https://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2010/EVHAC_Final_Report.pdf

7 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0375&from=EN

el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria[8] ("iniciativa Voluntarios de Ayuda de la UE").

- Reglamento Delegado (UE) nº 1398/2014 de la Comisión de 24 de octubre de 2014 por el que se establecen las normas aplicables a los candidatos a voluntarios y a los Voluntarios de Ayuda de la UE[9].

Conclusiones

La acción humanitaria de la UE se enfrenta en estos momentos de cambio de la Comisión Europea a importantes retos que, en su mayor parte, tienen que ver con la posibilidad o no de mantener la independencia respecto de otros instrumentos de gestión de crisis y de actuación política y con el respeto de los principios y valores humanitarios. Siendo al mismo tiempo, un instrumento eficaz en la resolución de las necesidades y el respeto de los derechos de las poblaciones afectadas por conflictos o desastres.

En este contexto de retos globales, la historia del voluntariado europeo de ayuda es un buen ejemplo de cómo se pueden reconvertir hacia algo positivo algunas ocurrencias y propuestas realizadas desde el ámbito político, tal vez con buena voluntad, pero con desconocimiento de la realidad a la que deben enfrentarse. La experiencia de las organizaciones humanitarias, el sentido común, el tiempo, y las evidentes exigencias que plantea el trabajo humanitario sobre el terreno han hecho que se pueda ir consolidando un modelo de acción voluntaria en este sector razonablemente eficaz. Que sirva para demostrar aquello que decía Mario Espinoza Vergara de que "el voluntariado representa el excedente de buena voluntad de una sociedad".

Bibliografía[10]

IECAH (2018): *La acción humanitaria en 2017-2018: una acción múltiple pero insuficiente*, disponible en http://iecah.org/index.php/informes/3456-informe-2017-2018-la-accion-humanitaria-en-2017-2018-una-accion-multiple-pero-insuficiente

LANGA, Alfredo y REY, Francisco (2017): "El impacto de la 'crisis de refugiados' en la acción humanitaria de la Comisión Europea", en IECAH y Médicos sin Fronteras (MSF), *La acción humanitaria en 2016-2017: usos abusos y desusos del humanitarismo en el mundo actual*, disponible en http://campusiecah.org/www/Jornadas/Informe-IECAH-2017-Baja-RGB.pdf

8 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R1244&from=EN

9 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R1398&from=EN

10 Las citas de documentos de la DG ECHO o de la Unión Europea aparecen como citas al pie a lo largo del texto.

REY, Francisco (2006): "La acción humanitaria europea en la encrucijada", en José Ángel Sotillo, *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, Los Libros de la Catarata-IUDC, Madrid.

— (2007): "Acción humanitaria: hacia la clarificación de un instrumento de cooperación polémico", en M. de la Iglesia Caruncho (coord.), *Avances y Retos de la Cooperación Española*, Fundación Carolina y Editorial Siglo XXI, Madrid, pp. 325-336.

— (2011): "La colaboración de la Unión Europea con las Naciones Unidas en la respuesta a las situaciones de emergencia humanitaria", en F. N. González Alonso y A. Garrido Muñoz (coords.), *La Unión Europea y el multilateralismo eficaz ¿Un compromiso con Naciones Unidas?*, IUSTEL, Madrid, pp. 51-74.